Current Issue Review 88-7E

FEDERAL DEFICIT: CHANGING TRENDS

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

29 March 1988
Revised 11 November 1991

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1992

Cat. No. YM32-1-88-7-1991-11E

ISBN 0-660-14490-5

N. B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

92-05459/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL DEFICIT: CHANGING TRENDS

ISSUE DEFINITION

In fiscal year 1984-85, the Public Accounts deficit of the federal government reached an unprecedented $38,324 million, amounting to 8.6% of the Gross Domestic Product (GDP) for the corresponding calendar year. Three years earlier, the federal deficit had stood at $14,872 million, or 4.2% of GDP. The federal government has not balanced its budget -- let alone run a surplus -- since 1970-71, when measured on a Public Accounts basis. Deficits in the latter part of the 1970s were significantly higher than in the first part of that decade and they have ballooned even further since the 1981-83 recession. Furthermore, the accumulation of debt, which had declined as a proportion of GDP until the mid 1970s, has grown at a rapid pace in the 1980s. As of 31 March 1975, net public debt accounted for 16.8% of GDP. Today it is just over 57% of GDP and still increasing.

This government has put considerable emphasis on its policy of controlling the deficit and debt. This paper examines how these two variables have changed over time, the major influences affecting their size and the fiscal principles through which the federal government hopes to control both.

BACKGROUND AND ANALYSIS

There are two popular methods of presenting government expenditures and revenues: the Public Accounts (PA) presentation is designed to provide parliamentarians with relevant financial data; the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

National Accounts presentation is designed to measure the impact of government spending and revenues on expenditure and income flows in the economy. The National Accounts measure of the deficit tends to be smaller than the PA measure. Both, however, have virtually identical patterns over time. The discussion here will consider only Public Accounts data since they are most familiar to parliamentarians. All statistics will be consistent with those of the Reference Tables in the *Budget Papers*. For any year cited, the reference is to the fiscal year ending 31 March of that year.

Although references to deficits are usually in dollar terms, this can be misleading. This discussion will therefore refer to deficits, debt, etc. as ratios to the Gross Domestic Product (GDP).

From 1971 to 1975, the PA deficit was less than 2% of GDP. It rose steadily to over 5% of GDP in 1979. After declining for several years it increased sharply to 8.6% in 1985. Since the federal government made deficit reduction an important part of its fiscal policy, we have seen the deficit decline to 4.5% of GDP. The 1991 federal budget projected a further decline, albeit a slower one because of the recession, to 4.4% of GDP by 1992, and then to almost 1% of GDP by 1995.

A. Measuring Deficit Growth: Revenues and Expenditures

The deficit measures the shortfall of revenues over expenditures in any year. In this sense, it is simply a summary statistic. The changing pattern of the deficit is then directly a consequence of changing patterns in revenues and expenditures.

The early 1970s were years of expanding government; federal expenditures rose by an amount equal to almost 3% of GDP, yet, since tax revenues also increased sharply in this short period, the deficit increased only marginally. After 1975, however, taxes fell dramatically, leading total revenues to decline from a high of 19.2% of GDP to a low of 15.2% of GDP in 1980. In 1976, expenditures increased by more than 1% of GDP and then fell by about 2% of GDP by 1980. Such changes in the pattern of expenditures and revenues set the stage for relatively large deficits. By the end of the 1970s, federal expenditures accounted for a greater share of

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GDP than at the start of the decade, even though government growth had moderated. Rather than financing this growth through increased taxes, the government financed it through increased deficits.

From 1980 to 1982, both expenditures and revenues grew slightly, and the deficit was relatively stable. After 1982, the effects of the recession were felt. From then until 1985 revenues declined by about 1% of GDP. Expenditures, however, increased substantially, by more than 3% of GDP, peaking at 24.5% of GDP in 1985. The deficit reduction plans of this government in the short run have included expenditure cuts and tax increases. From 1985 to 1987, tax revenues, which increased by about 1% of GDP, were the primary source of revenue increases. Over the same period, expenditures fell by almost 2% of GDP. The longer-term projections indicate that expenditure reductions are to bear the brunt of deficit cutting. Although tax revenues as a proportion of GDP are now expected to increase to 19% by 1995, spending is forecast to decline by more than 3% of GDP over the same period.

These secular patterns are presented in Figure 1. The difference between total expenditures and total revenues constitutes the deficit for each year.

1. The Primary and Operating Deficits

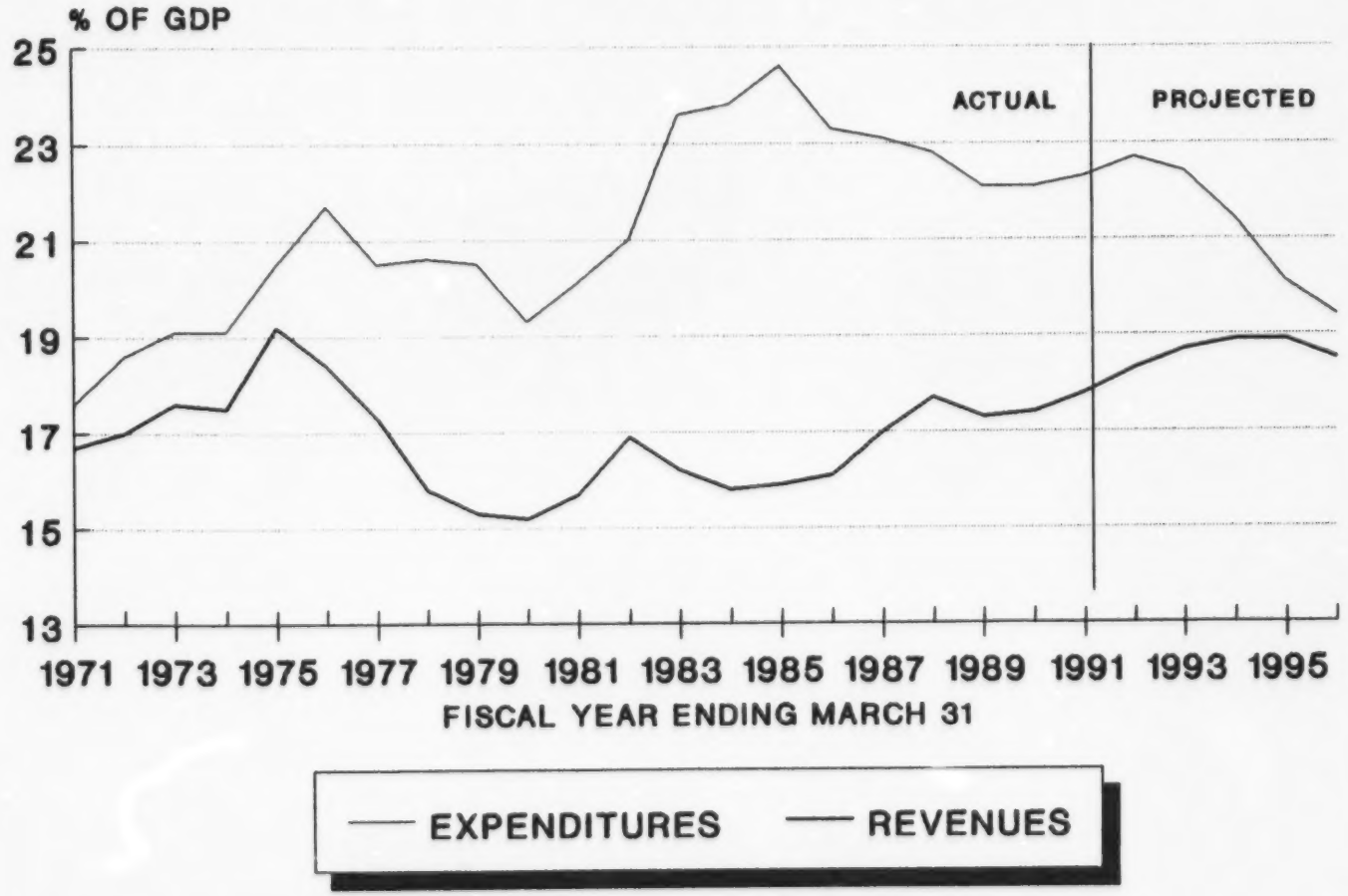
The "primary deficit" is the difference between program spending and tax revenue. It can also be calculated as the total deficit less net debt charges. In the 1990 federal budget, another concept was introduced, namely the operating deficit. The operating deficit is the difference between program spending and total revenue. It can also be calculated as the total deficit less gross debt charges.

The operating defict moves very much in tandem with the primary deficit. Consequently, Figure 2 presents only the deficit and the operating deficit.

Until 1978, changes in the deficit were directly related to changes in the primary deficit. For the next few years, the primary deficit fell much faster than the total deficit. Net debt charges were becoming an increasingly important factor in determining the growth of the deficit.

RECYCLED / RECYCLÉ

FEDERAL EXPENDITURES AND REVENUES
PUBLIC ACCOUNTS BASIS



FROM 1991 FEDERAL BUDGET

Figure 1

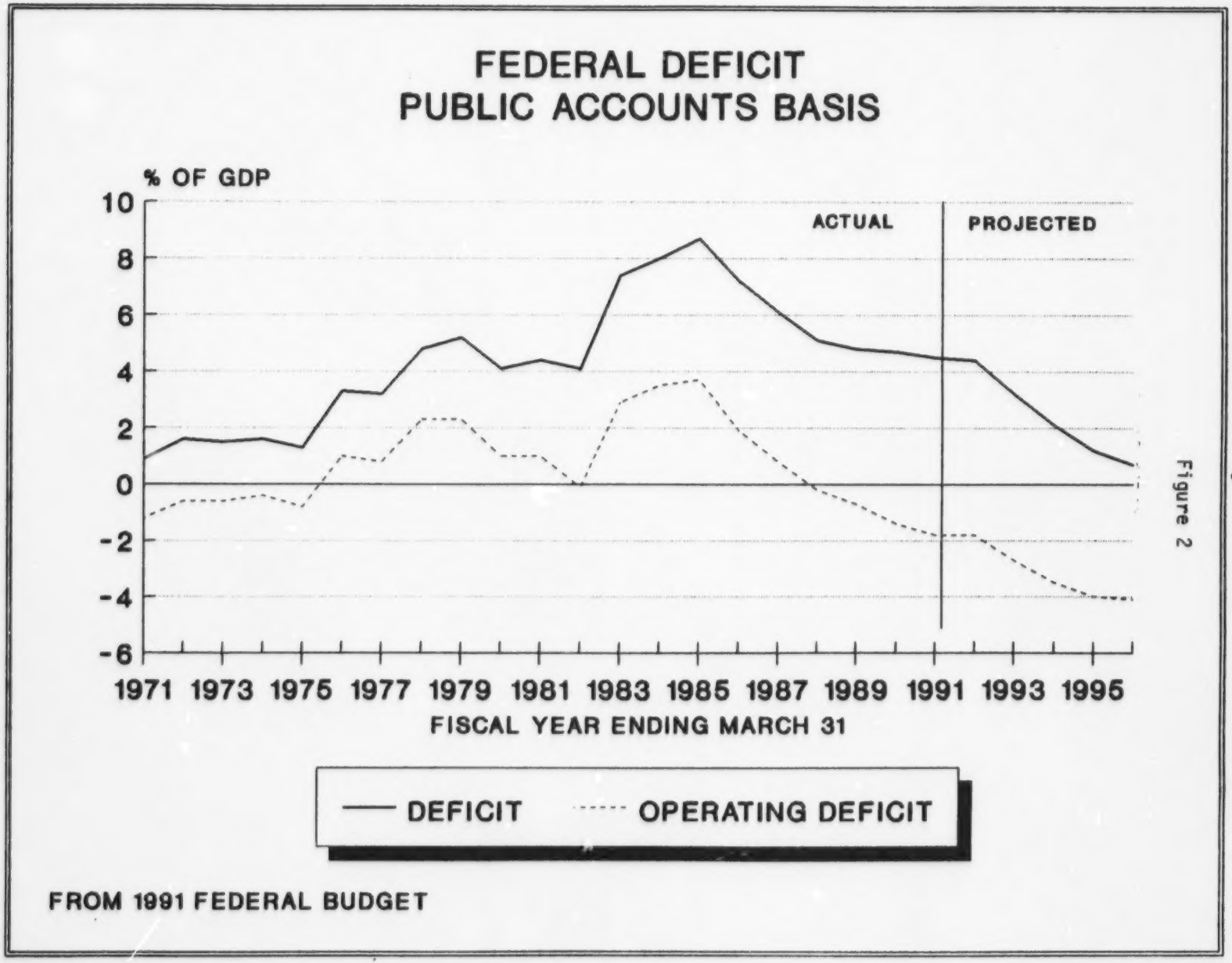

FEDERAL DEFICIT
PUBLIC ACCOUNTS BASIS
% OF GDP
10
8
6
4
2
0
-2
-4
-6
ACTUAL
PROJECTED
1971 1973 1975 1977 1979 1981 1983 1985 1987 1989 1991 1993 1995
FISCAL YEAR ENDING MARCH 31
DEFICIT
OPERATING DEFICIT
FROM 1991 FEDERAL BUDGET

Figure 2

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

From 1982 to 1983 the deficit rose sharply, largely in response to the recession; Figure 2 indicates that it was largely an increase in the operating deficit which was the cause. After 1983, it is clear that the operating deficit was becoming less influential on the budgetary deficit of the federal government while net debt charges were becoming more so.

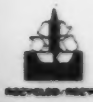
The operating deficit is more sensitive than the total deficit to changes in the government's fiscal stance, and to changes in economic conditions. Since the present government was elected, the operating deficit has fallen continually, and it is now in surplus. (The reader is reminded that all these comments regarding the operating deficit apply equally to the primary deficit.)

2. Debt Charges

The net debt charge in any year is determined by the average stock of net debt outstanding, multiplied by the average interest rate applied to that debt. Some of the debt has a long term to maturity and the interest rates for that component may be much higher than prevailing rates. Newly issued debt, however, will have interest rates which do reflect current market conditions. The faster the increase in the stock of debt, the greater will be the proportion of it subject to prevailing interest rates.

The net debt outstanding at any time is simply the sum of past deficits on a PA basis. Net debt charges are therefore related both to current interest rates, usually cited in discussions of the deficit, and to past deficits, usually downplayed. If the federal debt comprises long term fixed rate debt, however, a sharp rise in interest rates will have little immediate impact on net debt charges in a world of low deficits because only small amounts of new debt have to be financed at current rates. With large deficits, however, a large new stock of debt must be financed, and at prevailing rates.

A debt load which is rapidly growing as a result of high annual deficits, then, makes the budgetary stance of the government more sensitive to temporarily high interest rates because it has a higher proportion of debt which is subject to prevailing interest rates.



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Program Expenditures

Total expenditures, less debt charges, constitute total spending on government programs. It is, of course, spending on such programs which is at the heart of modern government. During the heyday of government expansion, 1971 to 1976, it was the increase in program spending which led to overall spending growth. In 1971, program spending amounted to 15.5% of GDP and 87.9% of total federal spending; at its peak, in 1976, it amounted to 19.4% of GDP and 89% of total spending.

Since then, program spending's share of total outlay has declined. Even during the recession, it did not achieve the relative share it held in 1976. Program spending was projected to account for about 75% of total spending by 1990. It has in fact declined to about 72%.

Program expenditures can be further disaggregated in a number of ways. In recent federal budgets, the Department of Finance has divided expenditures into statutory and non-statutory expenditures. In 1985, statutory expenditures accounted for 55.4% of total program expenditures and by 1989, were expected to rise to 57.9%.

No such disaggregation is available for the years before 1984; changed accounting definitions make a longer-term series potentially misleading. Nevertheless the major statutory expenditures are obvious: UIC benefits, OAS benefits, Family Allowances, Canada Assistance Plan, the cash portion of Established Programs Financing and fiscal transfers. According to a Bank of Canada study, most of the increase in expenditures before 1984 can be accounted for by increased spending on statutory programs. As is evident from budgetary statistics, this trend has continued since 1984.

4. Recent Developments

For the full fiscal year 1990-91, public debt charges were 10% higher than one year earlier, totalling $42,675 million. Recent declines in short-term interest rates should have a significant impact on debt charges. Program spending increased by 6.2% over the same period, the largest increases being in UI benefits, which went up by 21.4%, and Canada Assistance Plan payments, which went up by 22.6%.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The deficit increased by 15%, according to the Quarterly Statements of Financial Operations. With the recession taking hold, one would expect such deficit increases, as revenue growth declines and expenditure growth accelerates. With the declining interest rates normally associated with recessions, pressure on a large component of federal spending could actually ease during this recession.

For the first five months of 1991-92, April to August, the deficit is 86% higher than in the previous year, according to the government's Detailed Statement of Transactions. This $7,720 million increase in the deficit is attributed to a $3,558 million increase in spending and a $4,162 million decline in revenues.

The revenue decline is a consequence of the recession and the start up costs associated with the GST, both of which should be less dominant in the remainder of the year. GST revenues so far this year amounted to $5,831 million although the decline in sales and excise taxes, mostly as a consequence of the removal of the FST, totalled $8,300 million.

On the spending side, UI and CAP increases have contributed to greatly higher program spending.

5. The 1991 Federal Budget and the Impact of the Recession

With the onset of the recent recession, the federal government has had to revise some of its fiscal projections. The deficit for 1990-91, forecast last year at $28,500 million, is now expected to total $30,500 million. For 1991-92, the picture is even gloomier. In the 1990 budget, the government was predicting a declining deficit of $26,800 million. Despite new initiatives to control the deficit, amounting to $4,500 million in spending cuts and increased taxes, the deficit is now still expected to remain at $30,500 million. In other words, the recession and Gulf hostilities have led to a 30% increase in the *status quo* 1991-92 deficit.

6. Debt Servicing and Reduction Fund

A novel feature of the 1991 federal budget was the establishment of a Debt Servicing and Reduction Fund into which all GST revenues will flow. This is simply a restatement of the Public Accounts

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and has little actual impact on the deficit or debt. The deficit in any year is defined as the difference between total spending (program expenditures plus debt servicing costs) less total revenues (GST revenues, plus other tax and non-tax revenues). The direct application of GST revenues against public debt charges will not affect the deficit as long as other elements in the above equation are free to be altered. The proposed legislation to limit program spending goes part way towards removing these degrees of freedom from the federal government. But as long as the government can offset higher GST revenues with reduced tax revenues in other areas, there is no guarantee that higher GST revenues will lead to lower deficits.

B. The Growth in the Debt Load

For the two decades ending in 1975, federal net debt had been slowly declining as a proportion of GDP. It reached a low of about 17% in 1975, as compared with 36% in 1956. (During World War II it had exceeded 100% of GDP but this percentage was quickly reduced after the war.) Today, federal net debt is still growing, and is projected to exceed 55% shortly. Indeed since 1982, net debt has grown by an amount in excess of 25% of today's GDP.

The level of net debt equals the cumulative total of past deficits on a Public Accounts basis. It is, then, a stock measure of past annual flows. Net debt therefore provides an alternative view of annual government deficits and might be useful in generating other perspectives on fiscal policy.

Figure 3 highlights the rapid growth of federal government net debt in the 1980s. As at 31 March 1982 it stood at 28.25% of GDP. By 31 March 1987 it had reached 51.8% of GDP, as a result of the very high annual deficits experienced in the intervening years. It now stands at 57.3% of GDP. Net debt had been growing far faster than Gross Domestic Product. The projections for the subsequent three fiscal years show moderate increases in the debt to GDP ratio. The federal government now sees this ratio peaking in 1991-92 at 59.8% of GDP.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The relationship between debt growth and deficits can be demonstrated by the following relationship:

(1) The change in (DEBT/GDP) = (Primary Deficit)/GDP
+ (Debt/GDP)*(interest rate - GDP Growth)

The ratio of debt to GDP increases directly as a result of the ratio of primary deficits to GDP. The increase is also related to the ratio of existing debt to GDP, multiplied by the difference between the interest rate charged on the debt and the growth rate of GDP. If the interest rate charged on outstanding debt is equal to the rate of GDP growth, then the debt to GDP ratio can be stabilized by financing all program spending through taxes: i.e., running a zero primary deficit. If the interest rate charged on outstanding debt exceeds the rate of GDP growth, then a primary surplus must be realized for stabilization. To reduce the ratio of debt to GDP, even larger primary surpluses must be achieved.

It is useful to examine this relationship between the ratio of debt to GDP, the primary deficit, interest rates and GDP growth in order to translate the fiscal principles guiding this government into deficit constraints. As set out in the recent federal Budget, debt growth is to be reduced to a level no higher than GDP growth and after 1992, debt is to grow more slowly than GDP.

These conclusions about the primary deficit say nothing about the overall size of the deficit which would be needed to stabilize the debt to GDP ratio. That would depend upon the target debt ratio set by the federal government. To maintain a stable debt ratio, the following relationship would hold:

(2) Deficit/GDP = (Debt/GDP)*GDP Growth

If the debt to GDP ratio is 53% and GDP is growing at 6% per year, a deficit equal to 3.2% of GDP will stabilize the debt ratio. If the debt to GDP ratio is only 25%, the deficit cannot exceed 1.5% of GDP. A 1985 paper on the deficit issued by the Minister of Finance proposed another fiscal goal: to reduce the debt to GDP ratio to no more than 25% of GDP, a level which existed prior to the 1980s.

RECYCLED / RECYCLÉ

FEDERAL NET DEBT
PUBLIC ACCOUNTS BASIS

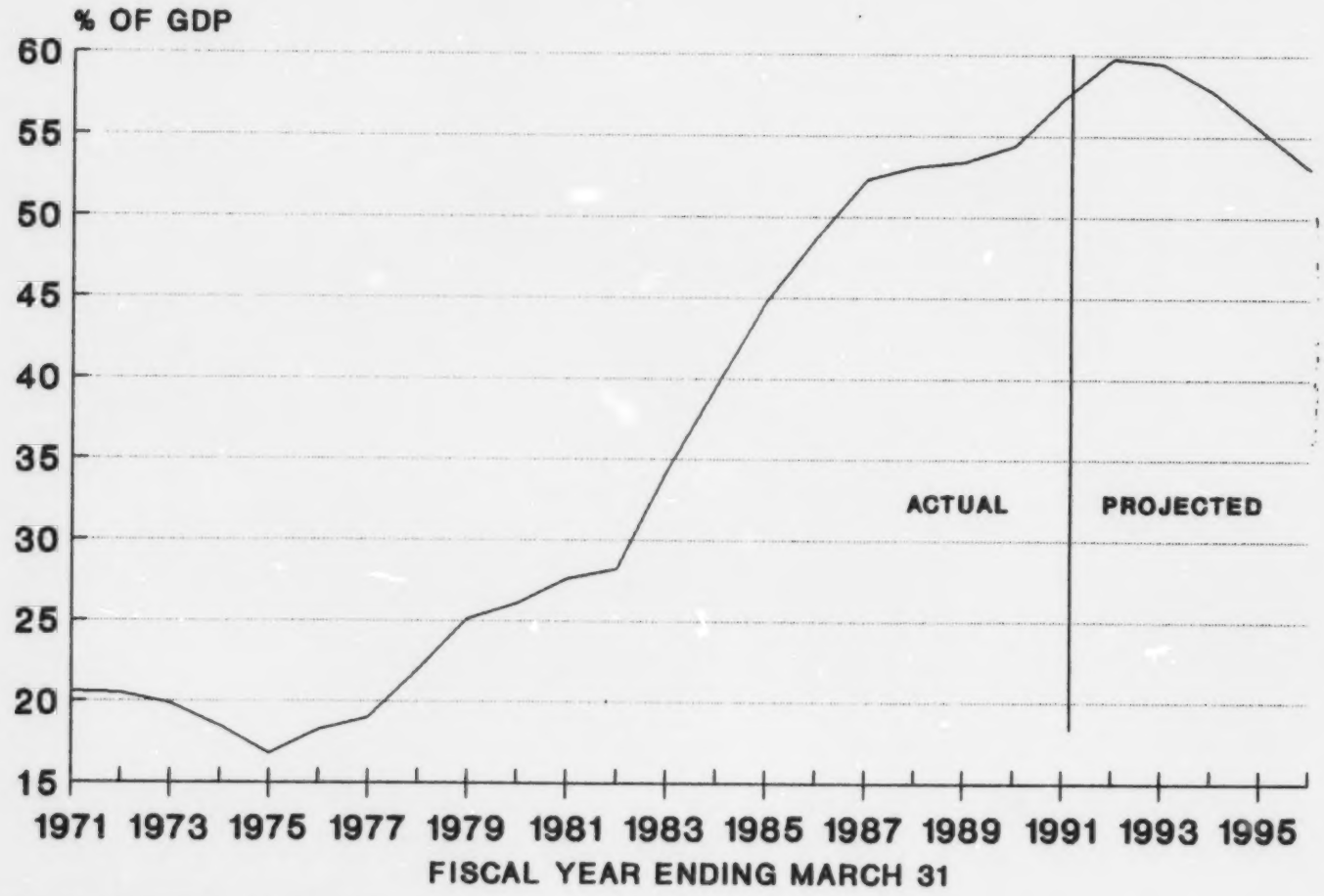


Figure 3

FROM 1991 FEDERAL BUDGET

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Once the long-run target debt to GDP ratio is achieved, it can be maintained by running deficits which do not exceed about 1.5% of GDP, based on a 6% growth rate. But, though it could maintain it, such a deficit would not be enough to achieve that target in the first place. For example, if interest rates match GDP growth rates, the debt ratio can be reduced by two percentage points per year by running a primary surplus equal to 2% of GDP. It would then take about 15 years to achieve the long-run target after the short-run target had been achieved in 1992. During this transition to the long-run target, annual deficits would have to be about three percentage points less than they are today, i.e., no more than 2% of GDP. If interest rates are less than GDP growth then the long-run target can be achieved faster or through the use of smaller primary surpluses.

PARLIAMENTARY ACTION

The size of the federal deficit is affected every time the federal government undertakes some spending measure or alters the system of taxation. Virtually all government measures therefore affect the deficit. Approximately once every year, the Minister of Finance presents a budget in which the government's future spending and taxation plans are outlined.

CHRONOLOGY

June 1971 - The UI system was substantially expanded and liberalized with the passage of Bill C-229.

January 1974 - Family allowance payments were increased to $20 per month per eligible child and began to be considered as taxable income. The monthly payment also became subject to indexation.

1977 - Bill C-27 was passed to tighten up the liberalized UI system. It increased eligibility requirements and reduced maximum weeks of benefits for a wide range of UI recipients.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1978 - The Child Tax Credit was introduced. The maximum benefit was set at $200 per eligible child.

1979 - Family allowance benefits were reduced by about 22% starting in January.

1983 and 1984 - Indexation factors for government expenditures were limited to 6% and 5% respectively.

May 1985 - The federal budget limited indexation to CPI increases greater than three percentage points. This partial indexation applied to a wide variety of tax measures and some social programs.

June 1987 - The federal government tabled its White Paper on tax reform. This reform is designed to alter the distribution of tax liabilities between taxpayers and types of income. It is to be revenue neutral and so have no direct effect on the deficit.

December 1987 - The federal government announced its National Strategy on Child Care which includes an enhanced Deduction for Child Care Exemptions, an increased Child Tax Credit for families without receipts for child care expenses and new cost-sharing arrangements with the provinces. These measures are expected to cost the federal government $5,400 million over the next seven years.

February 1991 - The federal budget announced legislated limits on future program spending as well as the establishment of a Debt Servicing and Reduction Fund into which all GST revenues will flow.

SELECTED REFERENCES

Bloskie, C. "An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt." *Canadian Economic Observer*, November 1989, p. 3.1-3.20.

Canada, Department of Finance. *The Fiscal Plan*. Ottawa, various issues.

Canada, Department of Finance. *The Federal Deficit in Perspective*. Ottawa, April 1983.

Canada, Department of Finance. *Reducing the Deficit and Controlling the National Debt*. Ottawa, November 1985.

Canada, Department of Finance. *Tax Reform 1987*. Ottawa, June 1987.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

"Federal Government Revenues, Expenditures and Deficits Since 1970." *Bank of Canada Review*, October 1985.

Mimoto, H. and P. Cross. "The Growth of the Federal Debt." *Canadian Economic Observer*, June 1991.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1987-88: Restraining the State*. Methuen, Toronto, 1987.

Bulletin d'actualité 88-7F

LE DÉFICIT FÉDÉRAL: NOUVELLES TENDANCES

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Le 29 mars 1988
Révisé le 11 novembre 1991

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992

N° de cat. YM32-1-88-7-1991-11F

ISBN 0-660-93740-9

N. B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE DÉFICIT FÉDÉRAL: NOUVELLES TENDANCES

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1984-1985, le déficit du gouvernement fédéral selon les Comptes publics a atteint le chiffre record de 38,324 milliards de dollars, soit 8,6 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) de l'année civile correspondante. Trois ans plus tôt, le déficit fédéral s'établissait à 14,872 milliards de dollars, ou 4,2 p. 100 du PIB. Le gouvernement fédéral n'a pas équilibré son budget (et encore moins affiché d'excédent) depuis 1970-1971, selon le mode de calcul des Comptes publics. Dans la deuxième moitié des années 70, les déficits ont été considérablement plus élevés que dans la première moitié, et ils ont gonflé encore davantage depuis la récession de 1981 à 1983. De plus, après avoir diminué jusqu'au milieu des années 70, la dette accumulée, exprimée en pourcentage du PIB, a connu une croissance rapide dans les années 80. Au 31 mars 1975, la dette publique nette représentait 16,8 p. 100 du PIB. Aujourd'hui, elle en représente un peu plus de 57 p. 100, et elle continue de s'accroître.

Le gouvernement actuel mise beaucoup sur sa politique de maîtrise du déficit et de la dette. Le présent bulletin examine l'évolution de ces deux variables au fil du temps, les principaux facteurs qui influent sur leur taille et les principes financiers suivant lesquels le gouvernement fédéral espère les maîtriser.

CONTEXTE ET ANALYSE

Les deux modes les plus courants de présentation des dépenses et des recettes du gouvernement sont la présentation des Comptes publics, qui vise à fournir aux parlementaires des données financières pertinentes, et celle des Comptes nationaux, qui permet de mesurer l'impact

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

du secteur public - sur le flux des recettes et des dépenses dans l'économie. Le déficit a tendance à être moins élevé lorsqu'il est mesuré selon les Comptes nationaux plutôt que selon les Comptes publics. Toutefois, l'une et l'autre mesure finissent par faire ressortir des tendances presque identiques. La présente étude ne tient compte que des données des Comptes publics, puisqu'elles sont mieux connues des parlementaires. Toutes les statistiques sont conformes à celles des tableaux de référence contenus dans les *Documents budgétaires*. Lorsqu'une année est citée, l'on renvoie à l'exercice clos le 31 mars de l'année en question.

Les déficits sont habituellement exprimés en dollars, mais cela peut porter à confusion. Par conséquent, les déficits, la dette et les autres notions économiques sont exprimés ici en proportion du produit intérieur brut (PIB).

De 1971 à 1975, le déficit selon les Comptes publics était inférieur à 2 p. 100 du PIB. Il s'est élevé graduellement jusqu'à représenter plus de 5 p. 100 du PIB en 1979. Après avoir régressé pendant plusieurs années, il a enregistré une nouvelle hausse marquée, atteignant 8,6 p. 100 du PIB en 1985. Depuis que le gouvernement fédéral a fait de la réduction du déficit l'une des priorités de sa politique budgétaire, le déficit a régressé jusqu'à 4,5 p. 100 du PIB. Le budget fédéral de 1991 prévoit une nouvelle régression du déficit, quoique plus lente en raison de la récession; ce déficit passera à 4,4 p. 100 du PIB en 1991, puis tombera à presque 1 p. 100 du PIB d'ici 1995.

A. Mesure de la croissance du déficit: recettes et dépenses

Le déficit mesure la différence entre les recettes et les dépenses d'une année donnée. En ce sens, il n'est qu'une statistique de synthèse. Son évolution est donc la conséquence directe des fluctuations des recettes et des dépenses.

Le début des années 70 a été marqué par l'expansion du secteur public; les dépenses fédérales ont augmenté de près de 3 p. 100 du PIB et pourtant, comme les recettes fiscales ont elles aussi augmenté fortement pendant cette courte période, l'augmentation du déficit a été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

négligeable. Cependant, après 1975, les rentrées d'impôt ont diminué radicalement, entraînant une baisse des recettes totales, qui, d'un sommet de 19,2 p. 100 du PIB, sont passées à un creux de 15,2 p. 100 en 1980. En 1976, les dépenses ont progressé de plus de 1 p. 100 du PIB, pour régresser ensuite jusqu'en 1980 d'environ 2 p. 100 du PIB. Ces fluctuations des dépenses et des recettes ont préparé le terrain à des déficits relativement importants. À la fin des années 70, les dépenses fédérales représentaient une plus forte proportion du PIB qu'au début de la décennie, même si la croissance du secteur public s'était ralentie. Plutôt que de financer la croissance en augmentant les impôts, le gouvernement a laissé augmenter ses déficits.

De 1980 à 1982, les dépenses et les recettes ont légèrement augmenté et le déficit est demeuré relativement stable. Toutefois, après 1982, les effets de la récession se sont fait sentir. Ainsi, de 1982 à 1985, les recettes ont diminué dans une proportion d'environ 1 p. 100 du PIB. Par contre, les dépenses ont augmenté considérablement, soit de plus de 3 p. 100 du PIB, pour plafonner à 24,5 p. 100 du PIB en 1985. Le gouvernement actuel a coupé dans les dépenses et augmenté les impôts pour réduire le déficit à court terme. De 1985 à 1987, les recettes fiscales, qui ont augmenté d'environ 1 p. 100 du PIB, ont été la première source d'augmentation des recettes. Au cours de cette période, les dépenses ont diminué de près de 2 p. 100 du PIB. D'après des prévisions à plus long terme, la compression des dépenses devrait assurer le plus gros de la réduction du déficit. Quoique les recettes fiscales, exprimées en pourcentage du PIB, devraient augmenter et atteindre 19 p. 100 d'ici 1995, on prévoit que les dépenses diminueront de plus de 3 p. 100 du PIB au cours de la même période.

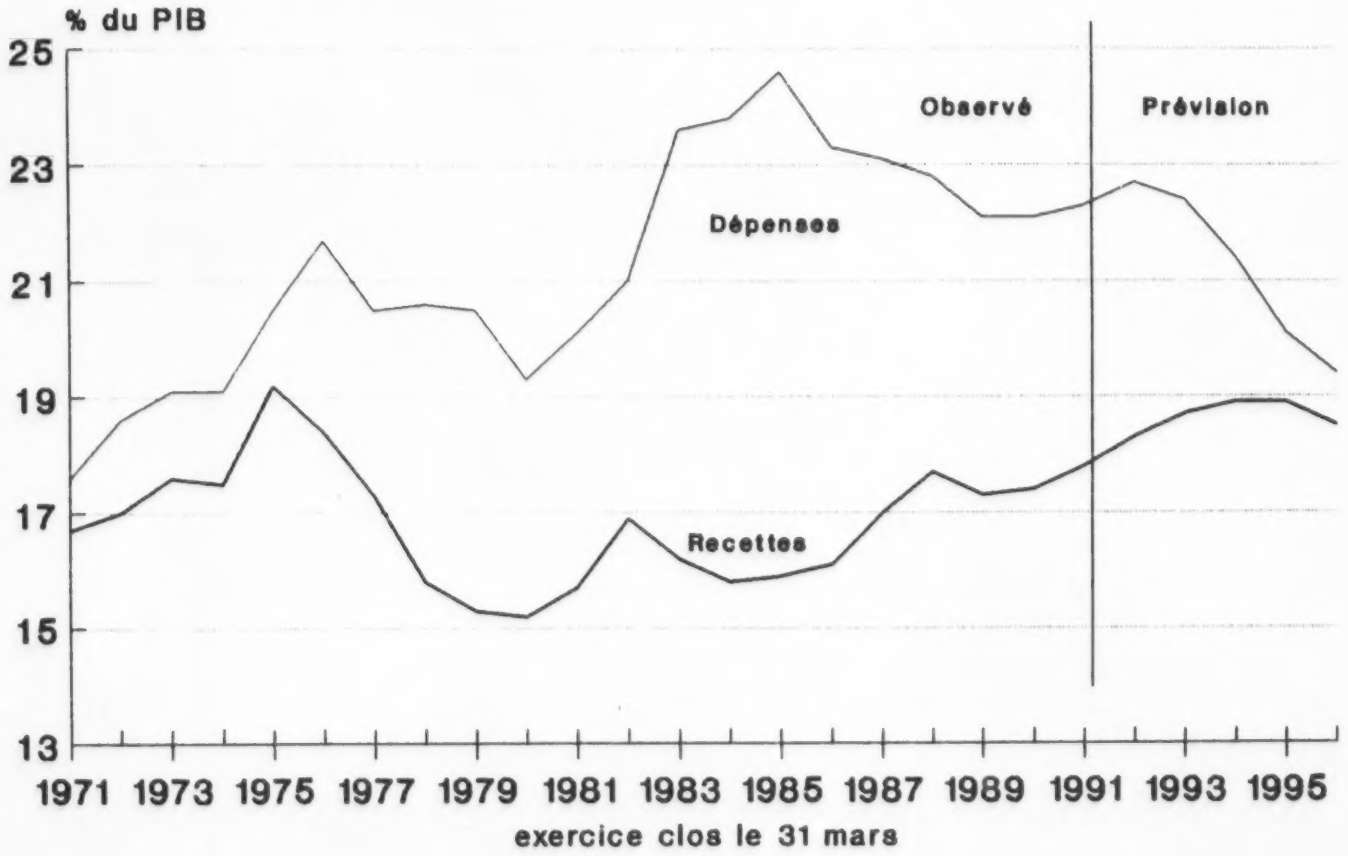
Le graphique 1 illustre ces tendances à long terme. Le déficit de chaque année est égal à la différence entre les dépenses totales et les recettes totales.

1. Déficits de base et de fonctionnement

Le déficit de base représente la différence entre les dépenses de programmes et les recettes fiscales. On peut aussi le calculer en soustrayant les frais de la dette nette du déficit total. Le budget

RECYCLED RECYCLÉ

Graphique 1
DÉPENSES ET RECETTES FÉDÉRALES SELON LES COMPTES PUBLICS



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédéral de 1990 a mis de l'avant une nouvelle notion, soit la notion de déficit de fonctionnement. Le déficit de fonctionnement représente la différence entre les dépenses de programmes et les recettes totales. On peut aussi le calculer en soustrayant les frais de la dette du déficit total. Ces trois notions de déficit, de déficit de base et de déficit de fonctionnement sont présentées au graphique 2.

Dans une large mesure, le déficit de fonctionnement va de pair avec le déficit de base. C'est pourquoi le tableau 2 présente le déficit et le déficit de fonctionnement.

Jusqu'en 1978, les variations du déficit étaient directement liées aux variations du déficit de base. Toutefois, dans les quelques années qui ont suivi, le déficit de base s'est résorbé beaucoup plus rapidement que le déficit total, les frais de la dette nette commençant à influer de plus en plus sur la croissance du déficit.

De 1982 à 1983, le déficit s'est brusquement accentué, en grande partie à cause de la récession. Comme on peut le voir au graphique 2, cette augmentation tient pour beaucoup à la hausse du déficit de fonctionnement. Après 1983, le déficit de fonctionnement a nettement perdu de son influence sur le déficit budgétaire du gouvernement fédéral, alors que l'importance relative des frais de la dette nette s'est accrue.

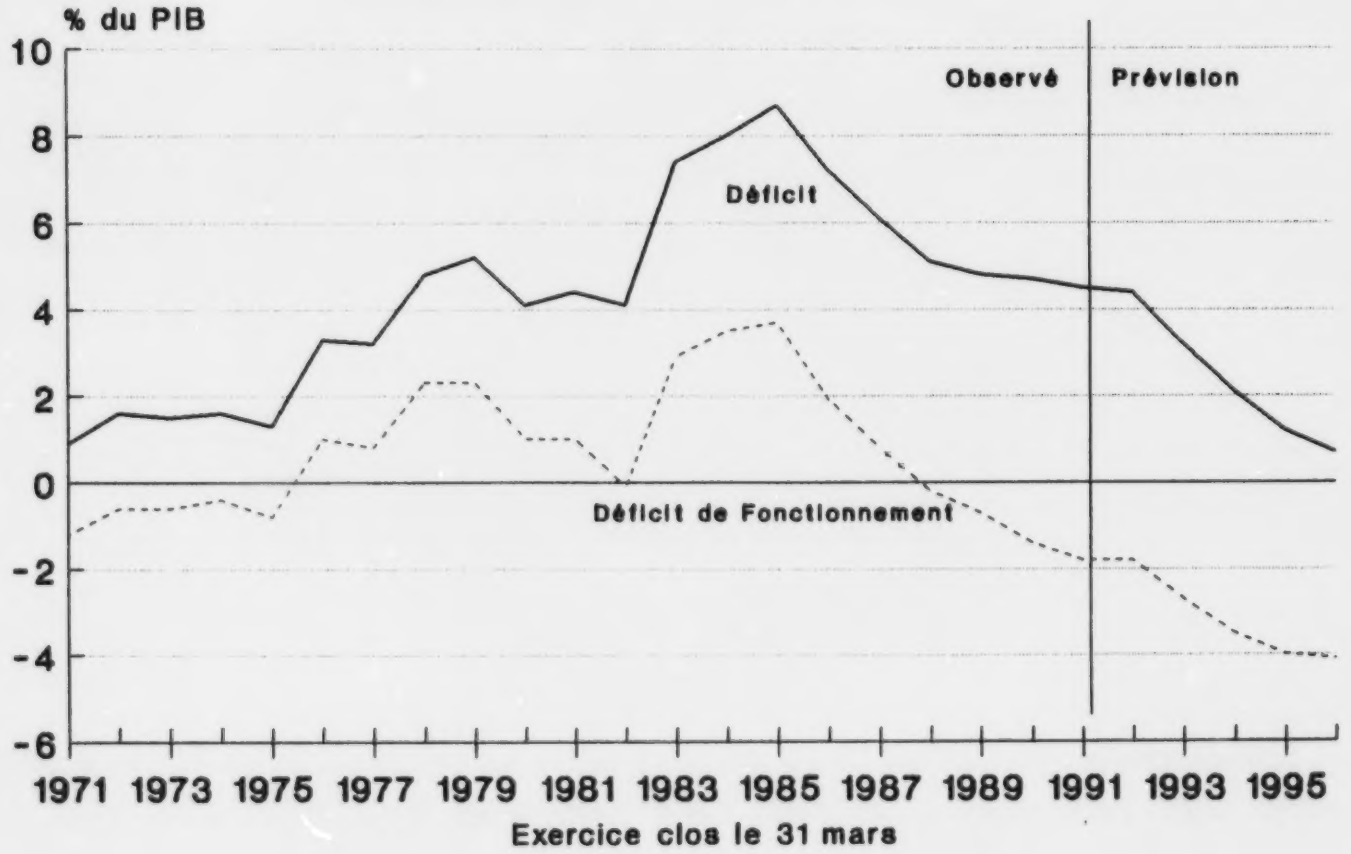
Le déficit de fonctionnement est plus sensible que le déficit total aux changements d'orientation budgétaire du gouvernement et aux variations de la situation économique. Depuis que le gouvernement actuel a été élu, le déficit de fonctionnement a été en régression constante et l'on enregistre un excédent. (Nous rappelons au lecteur que toutes ces remarques concernant le déficit de fonctionnement s'appliquent également au déficit de base.)

2. Frais de la dette

Les frais de la dette nette pour une année donnée correspondent à l'encours moyen de la dette nette, multiplié par le taux d'intérêt moyen exigé. Pour certains éléments de la dette dont l'échéance est à long terme, les taux d'intérêt peuvent être beaucoup plus élevés que les taux courants. Toutefois, le taux d'intérêt applicable aux éléments de la dette nouvellement contractés reflète les conditions récentes sur le

RECYCLED/RECYCLÉ

Graphique 2
DÉFICIT FÉDÉRAL
SELON LES COMPTES PUBLIQUES



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

marché. Plus l'encours de la dette augmente rapidement, plus grande est la proportion de la dette assujettie aux taux d'intérêt courants.

L'encours de la dette nette à un moment donné correspond tout simplement à la somme des déficits passés selon les Comptes publics. Les frais de la dette nette dépendent donc à la fois des taux d'intérêt courants, habituellement mentionnés dans les discussions sur le déficit, et des déficits passés, dont l'importance est généralement minimisée. Si la dette fédérale se compose d'emprunts à long terme et à taux d'intérêt fixe, une hausse marquée des taux d'intérêt a peu d'effets immédiats sur les frais de la dette lorsque le déficit est faible, puisque seule la faible partie de la dette qui est nouvelle doit être financée aux taux courants. Cependant, un déficit élevé nécessite le financement d'un encours de dette important aux taux courants.

Par conséquent, l'accroissement rapide du fardeau de la dette en raison de l'ampleur des déficits annuels rend l'orientation budgétaire du gouvernement plus sensible aux taux d'intérêt temporairement élevés, puisqu'une proportion plus forte de la dette est assujettie aux taux d'intérêt courants.

3. Dépenses de programmes

Les dépenses totales, diminuées des frais de la dette, représentent le total des dépenses engagées dans les programmes du gouvernement. On sait que ces dépenses sont au coeur de la politique d'un gouvernement moderne. Aux beaux jours de l'expansion du secteur public, de 1971 à 1976, c'est l'augmentation des dépenses de programmes qui a conduit à l'accroissement des dépenses globales. En 1971, les dépenses de programmes représentaient 15,5 p. 100 du PIB et 87,9 p. 100 des dépenses fédérales totales; en 1976, à leur apogée, elles correspondaient à 19,4 p. 100 du PIB et à 89 p. 100 des dépenses totales.

Depuis ce temps, les dépenses engagées dans les programmes ont diminué par rapport à l'ensemble des sorties de fonds. Même pendant la récession, elles n'ont pas atteint le niveau relatif qu'elles avaient enregistré en 1976. En 1990, elles auraient dû s'établir à environ 75 p. 100 des dépenses totales; en fait, elles se sont établies à environ 72 p. 100 de ces dépenses.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les dépenses de programmes peuvent être ventilées de différentes façons. Dans les derniers budgets fédéraux, le ministère des Finances les a divisées en dépenses statutaires et non statutaires. En 1985, les dépenses statutaires ont représenté 55,4 p. 100 du total des dépenses de programmes et, en 1989, cette proportion devrait être passée à 57,9 p. 100.

On ne dispose pas d'une ventilation semblable pour 1984 et les années précédentes; la modification des définitions comptables pourrait fausser l'interprétation de données à long terme. Néanmoins, les principales dépenses statutaires sont faciles à cerner: prestations d'assurance-chômage, prestations de la sécurité de la vieillesse, allocations familiales, Régime d'assistance publique du Canada, paiements en espèces du financement des programmes établis et transferts fiscaux. Selon une étude de la Banque du Canada, la hausse des dépenses avant 1984 s'explique surtout par l'augmentation des sommes engagées dans les programmes statutaires. Comme il ressort nettement des statistiques budgétaires, cette tendance s'est poursuivie depuis 1984.

4. Faits nouveaux

Pour l'ensemble de l'exercice 1990-1991, les frais de la dette publique ont augmenté de 10 p. 100 par rapport à l'année précédente, totalisant 42,675 milliards de dollars. Les baisses récentes des taux d'intérêt à court terme devraient influer de manière significative sur les frais de la dette. Au cours de la même période, la hausse des dépenses de programmes a été de 6,2 p. 100, la plus forte étant celle des prestations d'assurance-chômage, qui ont augmenté de 21,4 p. 100, et celle des paiements faits en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, qui ont augmenté de 22,6 p. 100.

Le déficit a augmenté de 15 p. 100, selon les États trimestriels des opérations financières. Avec la récession qui s'installe, on peut s'attendre à une augmentation du déficit, étant donné le ralentissement de la croissance des recettes et l'accélération de la croissance des dépenses. Une baisse des taux d'intérêt étant habituellement liée à une récession, la pression qui s'exerce sur une part importante des dépenses fédérales pourrait en fait se relâcher.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après l'état détaillé des opérations du gouvernement, durant les cinq premiers mois de 1991-1992, soit d'avril à août, le déficit a affiché une hausse de 86 p. 100 par rapport à l'année précédente. Cette croissance de 7 720 millions de dollars s'explique à la fois par une progression de 3 558 millions de dollars des dépenses et par une baisse de 4 162 millions de dollars des recettes.

La diminution des recettes est la conséquence de la récession et des frais engagés pour la mise en oeuvre de la TPS qui devraient tous deux se faire moins sentir durant le reste de l'année. Jusqu'ici cette année, la TPS a rapporté 5 831 millions de dollars, en dépit d'un recul de 8 300 millions de dollars des recettes de la taxe de vente et de la taxe d'accise dû en grande partie à l'élimination de la taxe de vente fédérale.

Simultanément, les sorties de fonds au titre de l'assurance-chômage et du RAPC ont augmenté, faisant grimper les dépenses de programmes.

5. Le budget fédéral de 1991 et l'impact de la récession

La récession s'étant récemment manifestée, le gouvernement fédéral a dû revoir certaines de ses prévisions budgétaires. Le déficit pour 1990-1991, qui d'après les prévisions de l'année précédente devait s'élever à 28,5 milliards de dollars, est maintenant censé atteindre 30,5 milliards. Pour 1991-1992, le tableau est encore plus sombre. Dans le budget de 1990, le gouvernement avait prévu un déficit à la baisse de 26,8 milliards de dollars. Malgré de nouvelles initiatives destinées à le contenir, à savoir une réduction des dépenses et des hausses d'impôt représentant ensemble 4,5 milliards, le gouvernement continue à prévoir un déficit de l'ordre de 30,5 milliards. En d'autres mots, la récession et la guerre dans le Golfe ont entraîné une augmentation de 30 p. 100 du déficit actuellement prévu pour 1991-1992.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

6. Le Fonds de service et la réduction de la dette

Le budget fédéral de 1991 comporte un nouvel élément, à savoir la constitution d'un Fonds de service et de réduction de la dette auquel seront versées toutes les recettes de la TPS. Il s'agit simplement d'un redressement des Comptes publics, qui n'a en réalité qu'un faible impact sur le déficit ou la dette. Le déficit au cours d'une année se définit comme la différence entre le total des dépenses (les dépenses affectées au financement des programmes plus les coûts du service de la dette) et le total des recettes (recettes de la TPS, en plus des autres recettes fiscales et non fiscales). L'application directe des recettes de la TPS aux frais de la dette publique n'influera pas sur le déficit tant qu'on restera libre de modifier les autres éléments de cette équation. La mesure législative proposée visant à plafonner les dépenses des programmes contribuera à restreindre dans une certaine mesure la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral à cet égard. Cependant, tant que le gouvernement peut neutraliser les recettes plus élevées de la TPS par des recettes fiscales moindres dans d'autres secteurs, rien ne garantit que des recettes supérieures découlant de la TPS entraîneront une baisse du déficit.

B. Croissance du fardeau de la dette

La période de 20 ans qui a pris fin en 1975 a vu régresser lentement la dette fédérale nette, qui a atteint un creux d'environ 17 p. 100 du PIB en 1975, contre 36 p. 100 en 1956. (Au cours de la Seconde Guerre mondiale, elle avait dépassé 100 p. 100 du PIB, mais ce pourcentage a rapidement été réduit après la guerre.) Aujourd'hui, la dette fédérale nette continue d'augmenter et devrait représenter plus de 55 p. 100 du PIB, d'ici peu. En fait, son accroissement depuis 1982 dépasse 25 p. 100 du PIB actuel.

Le niveau de la dette nette est égal au total cumulatif des déficits passés selon les Comptes publics. Il constitue ainsi une mesure pratique des mouvements financiers des années passées. De ce fait, la dette nette donne une autre idée des déficits annuels de l'État et peut aider à envisager la politique financière sous un angle différent.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le graphique 3 fait ressortir la croissance rapide de la dette nette du gouvernement fédéral dans les années 80. Au 31 mars 1982, elle s'établissait à 28,25 p. 100 du PIB. Au 31 mars 1987, elle avait atteint 51,8 p. 100 du PIB, par suite des déficits annuels considérables enregistrés dans l'intervalle. Elle en est maintenant à 57,3 p. 100 du PIB. Le rythme d'accroissement de la dette nette a été de beaucoup supérieur à celui du PIB. Les prévisions relatives aux trois exercices suivants montrent une progression modérée du rapport dette/PIB. Le gouvernement fédéral prévoit en ce moment que ce rapport atteindra son taux maximal, soit 59,8 p. 100, au cours de l'exercice 1991-1992.

La formule suivante résume la relation qui existe entre la croissance de la dette et les déficits:

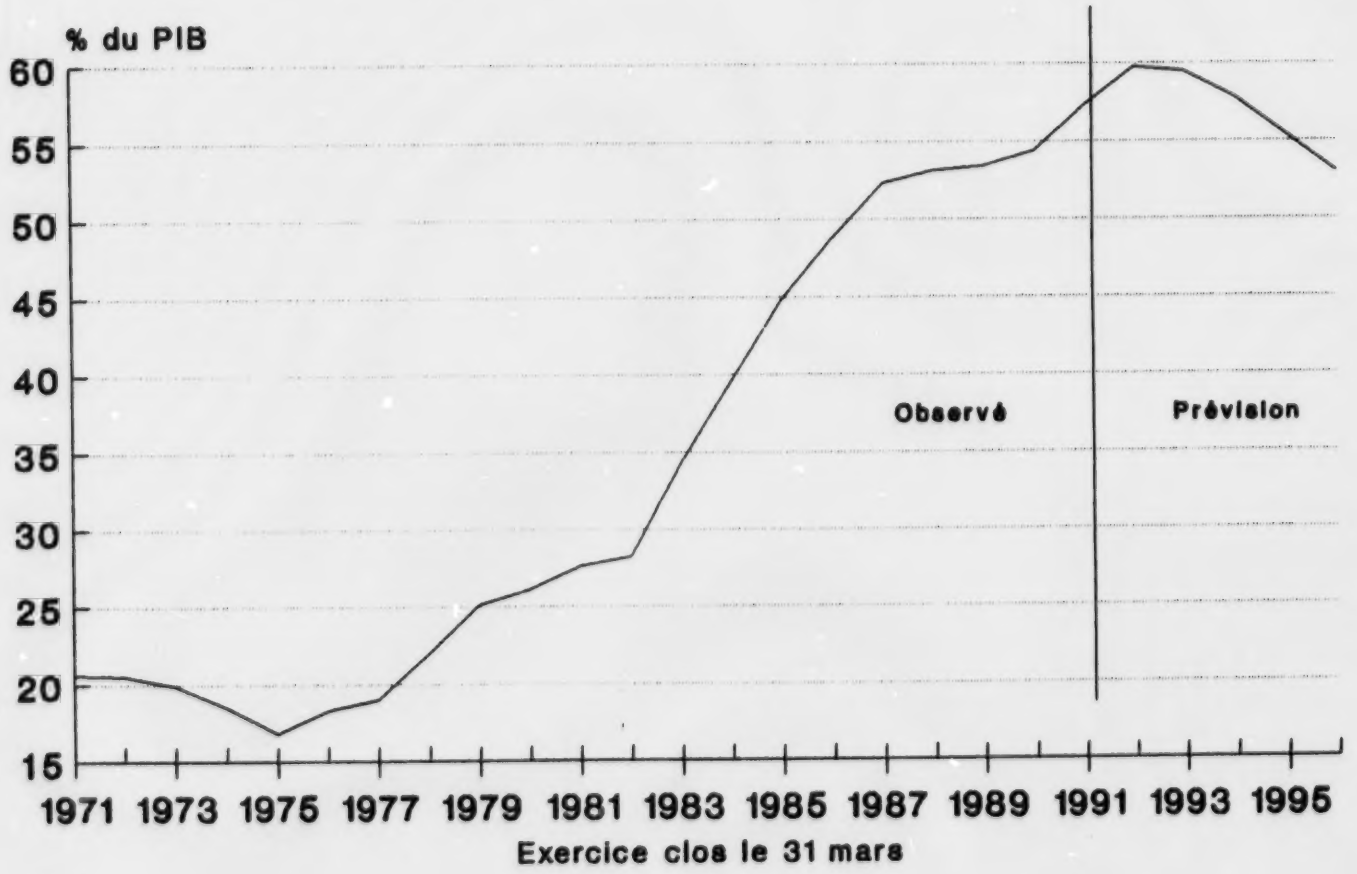
(1) Variation du rapport dette/PIB = (déficit de base/PIB)
+ (dette/PIB) x (taux d'intérêt - taux de croissance du PIB)

L'augmentation du rapport dette/PIB est fonction directe du rapport entre les déficits de base et le PIB. Elle est également fonction du rapport entre la dette existante et le PIB, multiplié par la différence entre le taux d'intérêt applicable à la dette et le taux de croissance du PIB. Quand le taux d'intérêt applicable à l'encours de la dette est égal au taux de croissance du PIB, le rapport dette/PIB peut être stabilisé si toutes les dépenses de programmes sont financées par les impôts, c'est-à-dire si le déficit de base est nul. Quand ce taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB, le gouvernement doit réaliser un excédent de base pour stabiliser le rapport dette/PIB. Pour que ce rapport diminue, l'excédent de base doit être encore plus élevé.

Il faut bien comprendre la relation qui existe entre le rapport dette/PIB, le déficit de base, les taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB si l'on veut que les principes financiers qui guident le gouvernement actuel se traduisent par une réduction effective des déficits. Le dernier budget fédéral propose de ramener le rythme de croissance de la dette à un niveau tout au plus égal au taux d'augmentation du PIB, afin que, après 1992, la dette augmente plus lentement que le PIB.

RECYCLED · RECYCLÉ

Graphique 3
DETTE FÉDÉRALE NETTE
SELON LES COMPTES PUBLICS



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Ces conclusions au sujet du déficit de base ne permettent pas de déterminer à combien devrait s'élever le déficit global pour que le rapport dette/PIB se stabilise. Cette valeur dépend du coefficient d'endettement visé par le gouvernement fédéral. L'équation suivante devrait se vérifier pour que le coefficient d'endettement demeure stable:

(2) Déficit/PIB = (dette/PIB) x taux de croissance du PIB

Si le rapport dette-PIB est de 53 p. 100 et que le PIB croisse au rythme de 6 p. 100 par an, un déficit égal à 3,2 p. 100 du PIB permettra de stabiliser le coefficient d'endettement. Si le rapport dette/PIB n'est que de 25 p. 100, le déficit ne pourra pas représenter plus de 1,5 p. 100 du PIB. Dans une publication sur le déficit parue en 1985, le ministre des Finances proposait comme nouvel objectif financier de ramener le rapport dette/PIB à 25 p. 100 ou moins du PIB, comme avant les années 80.

Lorsque cet objectif à long terme sera atteint, le rapport dette/PIB pourra être maintenu constant si le déficit ne dépasse pas environ 1,5 p. 100 du PIB, dans l'hypothèse d'un taux de croissance de 6 p. 100. Toutefois, un déficit de cet ordre permettrait de maintenir le coefficient d'endettement au niveau souhaité, mais non de le ramener d'abord à ce niveau. Par exemple, si le taux d'intérêt est égal au taux de croissance du PIB, un excédent de base équivalant à 2 p. 100 du PIB se traduira par une diminution annuelle de deux points de pourcentage du coefficient d'endettement. Il faudra alors environ 15 ans pour atteindre l'objectif à long terme, après que l'objectif à court terme aura été réalisé en 1992. Pendant ces 15 années de transition, les déficits annuels devront être inférieurs d'environ trois points à ce qu'ils sont actuellement, c'est-à-dire représenter au plus 2 p. 100 du PIB. Si les taux d'intérêt sont inférieurs au taux de croissance du PIB, l'objectif à long terme pourra être atteint plus rapidement, ou encore réalisé avec des excédents de base moins élevés que prévu.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

Chaque fois que le gouvernement fédéral prend de nouvelles mesures entraînant des dépenses ou qu'il modifie le régime fiscal, il influe sur la taille du déficit. Presque toutes les mesures qu'il prend ont donc un effet sur le déficit. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente un budget qui expose les intentions du gouvernement en matière de dépenses et de fiscalité.

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229, qui a pour effet d'élargir et d'assouplir considérablement le régime d'assurance-chômage.

janvier 1974 - Augmentation des allocations familiales, qui passent à 20 $ par mois par enfant admissible et qui commencent à être incluses dans le revenu imposable; elles commencent aussi à être indexées suivant l'augmentation du coût de la vie.

1977 - Adoption du projet de loi C-27, qui resserre les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage et qui réduit le nombre maximal de semaines pendant lesquelles bon nombre de bénéficiaires peuvent recevoir des prestations.

1978 - Lancement du crédit d'impôt pour enfants, dont le maximum est fixé à 200 $ par enfant admissible.

1979 - Réduction d'environ 22 p. 100 des allocations familiales à compter de janvier.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 p. 100 et 5 p. 100 respectivement.

mai 1985 - Le budget fédéral limite le facteur d'indexation à la partie de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation qui est supérieure à trois points. Cette indexation partielle s'applique à une vaste gamme de mesures fiscales et à certains programmes sociaux.

juin 1987 - Dépôt du Livre blanc du gouvernement fédéral sur la réforme fiscale. Cette réforme vise à modifier la répartition des obligations fiscales entre les contribua-

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

bles et les catégories de revenu. Elle ne doit avoir aucun effet sur les recettes et, partant, aucun effet direct sur le déficit.

décembre 1987 - Le gouvernement fédéral annonce sa Stratégie nationale sur la garde des enfants, qui prévoit une exemption plus élevée pour les frais de garde des enfants, une augmentation du crédit d'impôt pour enfants à l'intention des familles qui ne produisent pas de reçus pour leurs frais de garde, ainsi que de nouvelles dispositions concernant le partage des frais avec les provinces. Ces mesures devraient coûter au gouvernement fédéral 5,4 milliards de dollars au cours des sept prochaines années.

février 1991 - Dans son budget, le gouvernement fédéral annonce l'adoption de dispositions législatives qui ont pour but de plafonner les dépenses des programmes, ainsi que l'établissement d'un Fonds de service et de réduction de la dette, auquel seront versées toutes les recettes de la TPS.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Bloskie, C. "An Overview of Different Measures of Government Deficits and Debt". *Canadian Economic Observer*, novembre 1989, p. 3.1 à 3.20.

Canada, ministère des Finances. *Le plan financier*. Ottawa, différentes éditions.

Canada, ministère des Finances. *Le déficit fédéral mis en perspective*. Ottawa, avril 1983.

Canada, ministère des Finances. *Réduire le déficit et maîtriser la dette nationale*. Ottawa, novembre 1985.

Canada, ministère des Finances. *Réforme fiscale 1987*. Ottawa, juin 1987.

"L'évolution des recettes, des dépenses et du déficit du gouvernement fédéral à partir de 1970". *Revue de la Banque du Canada*, octobre 1985.

Mimoto, H. et P. Cross, "La croissance de la dette fédérale", *L'observateur économique canadien*, juin 1991.

Prince, M.J. *How Ottawa Spends, 1987-1988: Restraining the State*. Toronto, Methuen, 1987.

RECYCLED/RECYCLÉ